

XLVIII Legislatura

—

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 562 de 2016

Carpeta Nº 839 de 2016	Comisión Especial de innovación, ciencia y tecnología

SERVICIOS PRESTADOS MEDIANTE EL USO DE MEDIOS INFORMÁTICOS Y APLICACIONES TECNOLÓGICAS

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de junio de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Rodrigo Goñi Reyes.

Miembros: Señores Representantes Susana Andrade, Julio Battistoni, Walter De León, José Carlos Mahía, Fabián Monteghirfo y Adrián Peña.

Concurre: Señor Representante Constante Mendiondo.

Invitados: Por el Centro de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctor Marcelo Bauzá, Coordinador.

Por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), ingeniero José Clastornik, Director Ejecutivo; doctora María José Viega, Directora del Área Derechos Ciudadanos; doctor Diego Pastorin, Director General de la Presidencia de la República y señor Carlos Alba, asesor.

Secretaria: Señora Doris Muñiz Varela.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (Rodrigo Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología tiene el agrado de recibir al coordinador del Centro de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctor Marcelo Bauzá.

Como es de vuestro conocimiento, estamos considerando el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo en marzo de este año denominado "Servicios prestados mediante el uso de medios informáticos y aplicaciones tecnológicas". Es de interés de esta Comisión conocer vuestra opinión, vuestros comentarios y vuestras observaciones al respecto.

SEÑOR BAUZÁ (Marcelo).- Muchas gracias y buenas tardes a todos los señores legisladores y señoras legisladoras.

Estoy agradecido también porque se tome en cuenta, a través de uno de los posibles intermediarios -que puedo ser yo, en este caso-, la opinión de la academia, para hablar en forma general acerca de este proyecto de ley.

Para quienes no necesariamente conocen mi experiencia en estos temas, quisiera mencionar que debo ser de los que quedan de las viejas generaciones de esa rara especie de abogados que se ha dedicado al Derecho Informático, así como el doctor Delpiazzo, el doctor Vargas, que también ha estado acá, entre otros.

Comienzo por dar algunos lineamientos generales. Mi opinión es francamente contraria a este proyecto de ley, y voy a fundamentar por qué.

Creo que para fundamentar no se puede partir de lo último, sino que brevemente voy a dar una especie de contexto de cómo se mueve la expansión de las tecnologías de la información en la sociedad y en sus actores, que va generando desafíos, entre otros ámbitos, para el Derecho. No es la primera vez que nuestro Parlamento legisla sobre temas vinculados al asunto de la informática y de las comunicaciones electrónicas en nuestro país.

A mí me parece que esos desafíos están como en tres calles. Por un lado, tenemos la seguridad en sentido muy amplio. Cuando hablamos de seguridad podemos hablar de calidad de servicios, de afectación de algunos temas esenciales o sensibles, como puede ser la salud y la privacidad. Eso por un lado.

Por otro lado, tenemos que ver el formidable instrumento que significan las tecnologías para desarrollar el acceso -en términos de mercado, de cultura, de accesos a las fuentes de información- y la libre competencia. Ahí aparece toda la problemática de los actores tradicionales del mercado enfrentados a la innovación que las tecnologías están creando en mercados que fueron pensados para átomos y no para *bits*. Eso hay que reconocerlo; es una realidad.

Yo creo que hay un tercer tema, que para mi gusto debería quedar en último término y ser muy coherente en su tratamiento con todos los anteriores. Me refiero al tema fiscal. Cualquier actividad que genere una plusvalía en cualquier sociedad merece un tratamiento fiscal, pero este no debería anteponerse -en mi opinión- a los otros tipos de enfoques y de necesidades regulatorias que existen en este campo.

No creo en una regulación omnicomprensiva en este fenómeno de las aplicaciones informáticas, al menos para la realidad actual de nuestro país. Les decía que no creo en regulaciones omnicomprensivas de lo que pasa o deja de pasar en internet. He leído un artículo de Lanza en el semanario "Búsqueda" de la semana pasada, en el que se

hablaba, por ejemplo, al estilo brasileño -como decía Lanza-, de la ley del Marco Civil de Internet, del año 2014. No es el propósito ahora abundar en ello ahora, pero es mi opinión que hay que andar con paso prudente en estos temas. Inclusive, los brasileños estuvieron tres o cuatro años antes de sacar esa ley; no fue de golpe su estudio.

Creo que el fenómeno de lo que el proyecto de ley uruguayo dice es en cuanto a servicios a través de, o facilitados por, tecnología de la información. Esta es una técnica muy especial de los abogados, es decir, buscamos hacer entrar en una terminología todo lo posible. Pero esto es demasiado amplio; este es un fenómeno muy extendido como para contenerlo en una norma tan escasa y tan coyuntural, podríamos decir, como esta que genera el proyecto de ley.

Hay otras razones que me llevan a tomar una posición negativa. No existen en el mundo regulaciones de este tipo como la que se pretenden en Uruguay. Lo que hay son regulaciones sectoriales. Por ejemplo, el transporte urbano de pasajeros a través de plataformas tecnológicas viene siendo una preocupación en muchos países y se está regulando, pero nunca atacando la aplicación, sino todo el andamiaje que supone manejar, digamos, un sector de servicios auxiliado o apoyado en plataformas tecnológicas.

La salud también es un tema, y si hay tiempo, voy a abundar un poquito más en este aspecto de interés. A través de internet se están generando aplicaciones para medir fenómenos vinculados con la salud, eliminando la intermediación nada menos que del médico, algo que es preocupante, pero está ahí. Es decir: en algún momento alguien deberá controlar. No nos negamos a que se controlen estas cosas.

También nos encontramos con los temas de arrendamientos, de la intermediación inmobiliaria. Habría que investigar, pero son distintos mercados en el sentido amplio que se van abriendo al ejercicio apoyado y a través de las tecnologías.

¿Cuál es la realidad de nuestro país? Es que todo lo que ha surgido en materia legal, vinculado a tecnología, casi en el 100% -aunque ha habido normas de contralor- siempre han sido normas de estímulo, de proactivismo, de apoyo a la innovación. La poca o nula regulación de estas cuestiones es indicativa. Yo pienso que debería serlo; no se puede y no se debe, inclusive, frenar el progreso de las tecnologías en la sociedad. Hay que encauzarlo, restringiendo lo más grave, lo más lesivo. A nadie se le ocurre que no haya contralores sobre videos que aparecieron dedicados a la pornografía infantil o al terrorismo. Bueno: estamos todos contestes en que eso requiere no solamente contralor, sino represión directamente. Pero de ahí a regular un mercado de servicios, de comercio, de trabajo -no hablamos solo de comercio; hablemos de que también están involucradas las relaciones de trabajo- hay una distancia considerable.

Esta sería la primera vez que Uruguay legislaría en torno a tecnologías de la información con signo restrictivo; todas las restantes maneras y normas creadas, han sido editadas y facilitadoras.

Como ejemplo, podemos citar todo lo que se relaciona con el documento y las firmas electrónicas, ya que se ha procurado hasta el detalle buscar la equivalencia funcional con las formas documentales tradicionales para no generar ruido y buscar la manera de pasar de la actividad que antes se hacía por medios tradicionales al nuevo medio electrónico.

No quiero extenderme mucho más en este sentido, pero también puedo citar todas las políticas públicas en materia de facilitación y desarrollo llevadas adelante a través de la Agencia de Gobierno de Gestión Electrónica y la ANII, que están trabajando en materias que son muy afines al proyecto de ley, produciendo doctrina o ocupándose

-muchas veces- de algo que en derecho se llama el *soft law*, es decir, un derecho en el que no hay tratados. Internet no tiene tratados, pero hay un derecho y una doctrina que circula y existen principios reguladores que quienes analizamos estos temas estamos más o menos contestes en respetar y desarrollar. Sin embargo, este proyecto va en la línea contraria.

También puedo mencionar todo lo relativo a las agendas digitales uruguayas que ha procurado llevar adelante la AGESIC, que además responden a compromisos adquiridos en el plano internacional, en la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información y en instancias regionales como la ELAC. Uruguay tiene su propia política digital, pero nada de esto ha sido tomado en cuenta en este proyecto. A mi modo de ver -lo digo como uruguayo, como ex funcionario de AGESIC y como persona preocupada por toda esta temática-, considero que no se ha tenido en cuenta este largo esfuerzo comprometido y no se puede creer que bajando una aplicación se vayan a solucionar los problemas que vemos en la calle, es decir, los taxis cortando el tráfico y otros que podemos entender; nos parece que este no es el camino para encararlos. Es decir que una regulación jurídica asociada a servicios por esta vía, francamente, me parece poco sustentable. Además, estos temas ya están en la academia y son objeto de ponencias y estudios; yo mismo pienso ir al exterior y hablar de estos asuntos.

Considero que esto es como construir un cañón para matar liebres. Inclusive, tampoco sería adecuado si se tratara de tigres feroces, porque yo tampoco me trago -por utilizar el lenguaje vulgar- todo este tema estricto de la economía colaborativa, porque atrás de esto hay intereses económicos que se van desarrollando fuertemente. No necesariamente estamos hablando de intereses que no tengan que ver con la economía; tienen mucho que ver con la economía. Por eso digo que esto es como un cañón para matar liebres pero, aunque fuera para matar tigres feroces, no me parece que la aplicación informática deba ser el centro de atención de todos los males. Si la empresa o servicio está en infracción o requiere mayor regulación, tienen que instrumentarse otras normativas diferentes a esta para poner punto final a un problema que reconozco que existe, pero frente al cual no se debe actuar sobre la base de prohibir o dar de baja una aplicación informática.

Por ejemplo, Colombia y también México, edifican cuerpos normativos para regular los nuevos servicios de transporte llevados a cabo a través de plataformas tecnológicas. Hay gente que está metida en estos temas -tal como lo he leído en versiones taquigráficas y comparto- desde el ángulo de la gestión de las tecnologías. Es decir que hay expertos en tecnologías que han puesto en evidencia que este es un mundo altamente dinámico y muy cambiante, y no es aprisionándolo de esta manera que lograremos el mejor rol.

Actualmente, en Estados Unidos ya se está pensando en los autos sin conductor, por lo que se ponía el ejemplo de que luego podría venir la gente de Uber a protestar, porque esos autos le podrían sacar el mercado no solamente al taxi tradicional, sino a esa empresa.

Podría decir mucho más, pero quiero estar abierto al diálogo. Puedo referirme al proyecto de ley, pero habrán percibido que mi postura no apunta a realizarle algunos retoques para que resulte adecuado porque, francamente, creo que es negativo. Yo no soy administrativista, pero estoy segurísimo de que si los administrativistas leyeran la exposición de motivos de este proyecto -que es de raigambre administrativista- tampoco estarían de acuerdo en que para evitar la llamada "huída del derecho administrativo" se deban generar normas de control y de policía administrativa que ya existen. Los organismos ya tienen estas normativas. No puede ser que estemos generando

normativas que ya existen bajo el pretexto de que no están a la orden del día o puestas en mayor relieve para su ejercicio. Francamente, discrepo con la posición de este proyecto de ley, que no contiene ni una línea relativa a lo que deben ser las tecnologías de la información al servicio de la sociedad y de todo lo que vale la pena apoyar y seguir estimulando en esta materia. Podría haber habido alguna referencia en ese sentido, pero no la hay.

Creo haber expuesto mi pensamiento a través de un panorama general y quedo a disposición de los legisladores para el diálogo que entiendan oportuno.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Usted cree que las regulaciones que se han generado en el resto del mundo, donde se ha empezado a abordar este tema de los servicios o actividades realizadas a través de plataformas tecnológicas o sistemas informáticos, hasta ahora han apuntado más a sectores en particular?

SEÑOR BAUZÁ (Marcelo).- Eso es lo que yo he podido constatar en un paneo que no he profundizado. Yo he venido siguiendo este tema y he encontrado eso, es decir, movimientos no del todo claros, o para atrás y para adelante, como en España, por ejemplo. En Colombia hay regulaciones que apuntan a un cuerpo normativo mucho mayor que no implica solamente la aplicación tecnológica, sino todo lo que tiene que ver con la regulación administrativa de un medio de transporte público. Es decir que se aspira a eso y, dentro de ese cuerpo normativo, se apunta a normas que tengan que ver con la aplicación informática.

Por otra parte, no me parece que vaya en una línea adecuada dar potestades a organismos administrativos para bajar aplicaciones informáticas sin prácticamente ningún contralor jurisdiccional, porque si bien el artículo 6º establece que el organismo respectivo bajaría la aplicación a pedido del Banco Central, eso no se ha visto. Toda la línea que se ha seguido aquí en Uruguay o en otros países para manejar las disrupciones e ilicitudes que se pueden llegar a cometer a través de internet pasan directamente por los jueces; son ellos los que bajan los sitios web y no los organismos administrativos. Creo que esto tampoco está bien.

No sé si con estos comentarios he dado respuesta a la pregunta del señor presidente; quizá me fui un poco de tema.

Concretamente, entiendo que las regulaciones deben ser sectoriales y omnicomprensivas del fenómeno en su completitud; no deben intentar cortar por la parte débil del hilo.

Inclusive, en el sitio web de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas -que se ocupa de las denuncias y de las eventuales afectaciones del derecho a la competencia, que es uno de los derechos que acá podría estar en jaque- los dos casos que están publicados son desestimatorios de las denuncias porque se entendió que no afectaban los mercados. Sé que en este punto estaríamos entrando en otro mundo. Los que estamos en el Derecho Informático somos como los médicos de guardia: tenemos que saber de todo para atender todos los temas que se plantean; a veces no podemos hacerlo. Lo cierto es que esas dos resoluciones -no las conozco a fondo; las vi publicadas y tengo los ejemplares- dicen que no se afecta a los mercados relevantes y descartan la intervención de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

Es decir que todas las señales -inclusive, dentro de nuestro país- son contrarias a entrarle a este asunto por el lado de las denuncias. Quizá lo que esté faltando es regular, pero con otro tino, con mayor caladura en la actividad, no diciendo: "Si hacen las cosas mal, le cortamos la aplicación informática". Eso es muy peligroso. Inclusive, el

pronunciamiento de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia hace hincapié en que no se puede estar haciendo el juego de decir que se va a eliminar el uso de las tecnologías. En Europa hay comentarios -creo que todavía el tribunal constitucional no se pronunció- que también van en la línea de no decir: "Hay que intervenir por este lado".

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Una cosa son las aplicaciones en general -que son la expresión de una nueva economía basada en internet- y los cambios tecnológicos, que llamaríamos la cuarta revolución industrial y, otra, analizar caso por caso. La situación que ha motivado la discusión de este tema en nuestro medio y prácticamente en todo el mundo tiene que ver con una aplicación que utiliza un medio tradicional. La empresa pretende que se la valore exclusivamente como un medio tecnológico, pero ejecuta el servicio a través de un medio material tradicional.

Usted dijo hoy que en esta cuarta revolución industrial vamos hacia los autos autónomos y, también, hacia un aumento de la inteligencia artificial, a tal punto que en un momento se va a producir una disrupción.

En este caso, estamos hablando de un medio tradicional que está completamente regulado. Inclusive, existen leyes desde el punto de vista penal. Por ejemplo, quien conduzca un vehículo sin la autorización correspondiente tendrá que realizar entre siete y treinta días de trabajo comunitario. En los hechos -no me refiero a la aplicación; no la cuestiono porque sería ir contra la evolución-, la aplicación de esta empresa utiliza un medio tradicional.

Cuando hay un cambio tecno- económico -como sucedió cuando se pasó del telar manual a un sistema automático-, no es necesario modificar la ley, porque queda obsoleta. En nuestro país la ley de transporte no es obsoleta. En consecuencia, esta empresa está trabajando en forma ilegal. Se pretende cambiar la legislación para hacerla legal, pero hay que actuar al revés: hay que hacer que cumpla con la ley. ¿Cuál es el problema para hacer cumplir la ley? Que esta empresa trabaja en el anonimato, trabaja en forma clandestina y no la podemos fiscalizar.

La realidad es que esta es una empresa de transporte.

Además, su ventaja competitiva no está basada en la tecnología -aunque mejora el servicio; no cuestionamos eso-, sino en la evasión de las leyes, sobre todo las impositivas y las relativas a la seguridad social. Es así como disminuye los costos y compite con los servicios establecidos.

Acá se plantean varios problemas. Por un lado, hay una dicotomía, un falso dilema, ya que se sostiene que quienes no quieren a esta empresa son personas conservadoras que están en contra de la tecnología y del avance. Por otro, se plantean argumentos emocionales; como es sabido, el servicio del taxi tiene dificultades. Y, a su vez, hemos visto que en Nueva York, Estados Unidos, los trabajadores de Uber han hecho reclamaciones por su relación laboral, que prácticamente es inexistente. Es decir que se plantean problemas muy complejos para nuestra sociedad.

Por otra parte, si bien se dice que mejora el servicio para el usuario, no sucede lo mismo con los trabajadores, porque no crea nuevos empleos, sino que cambia empleos formales por empleos informales, sin ningún tipo de seguridad.

No hay ningún cambio tecnológico en el hecho de transportar una persona de un lado a otro; el vehículo sigue siendo conducido por seres humanos. Cuando se llegue a disponer de autos autónomos, la ley caerá sola, porque en nuestro país las reglamentaciones están hechas para vehículos conducidos por humanos; no habrá

ninguna ilegalidad porque el cambio tecnológico dará lugar a una etapa nueva. Acá no hay un cambio tecnológico en el transporte. Esta empresa, a través de un ejército de abogados, de manipulación de la opinión pública, de falsas oposiciones, de sofismas, presiona para lograr que se cambie la ley de acuerdo con sus intereses económicos. Esto es muy grave para la sociedad. Abre la puerta, no al progreso, sino al retraso; implica volver a sociedades primitivas, donde no había ningún tipo de derechos.

Observen ustedes que los choferes de esta empresa no contribuyen a la seguridad social ni al sistema sanitario, que en nuestro país es colectivo, o sea que es responsabilidad de todos. Si mañana esa persona que no está aportando tiene un accidente, va a utilizar los servicios que económicamente se mantienen con el aporte de toda la sociedad, porque nuestro sistema es tripartito: participan los trabajadores, los patrones y el Estado. Con ese criterio, cualquier persona con una aplicación podría realizar cualquier tipo de trabajo con métodos tradicionales; no hablo de cuando el método es nuevo. Por ejemplo, en el comercio electrónico B2B, entre empresas o entre empresas y consumidores, en el que no hay intermediación analógica, existe un cambio tecnológico. Ese es otro asunto que habría que discutir, que es cómo la sociedad obtiene una parte de lo que corresponde por concepto de impuestos de ese servicio; es un dilema mundial.

En el caso de esta empresa, hemos ido por el camino que a ellos les interesa y no por el camino verdadero. Lo digo porque si fiscalizáramos a los conductores que están en infracción, el servicio se terminaría; a la vez, podrían existir muchas aplicaciones para el transporte -como ya hay- y no habría ningún problema. El problema es cuando unimos esta aplicación con una relación laboral y con una empresa que trabaja en un medio tradicional, como es el de conducir personas en un vehículo motorizado y con chofer.

SEÑOR BAUZÁ (Marcelo).- Estoy sustancialmente de acuerdo, aunque tengo algunos matices. Este es un tema con muchas vertientes. Por ejemplo, se dice que si la aplicación viene a un medio tradicional es una cosa y, si viene con un cambio tecnológico, es otra. En términos más sencillos, preferiría pensar que toda la revolución en tecnologías de la información y la comunicación ha incidido en cuanto mercado y actividad humana hay.

Quiero decir que nunca tomé un Uber, que no soy defensor de Uber y no tengo ningún interés en defender *lobbies* ni sectores. Mi trayectoria -para cualquiera que quiera saberlo- es de simple estudioso del derecho y preocupado por tomar postura jurídica en estos temas.

Por ejemplo, cuando empezaron a usarse los cajeros automáticos u hoy en día, cuando las aplicaciones informáticas en la banca avanzan y avanzan, no se produjeron manifestaciones violentas. Todo medio tecnológico genera cambios y desafíos; lo importante es encauzarlos y no siempre, necesariamente, a través de leyes. Esto lo he repetido hasta el cansancio: a veces se piensa que la ley puede tener un poder mágico. A mi modo respetuoso y simplemente como hombre de derecho creo que las leyes se deben dictar cuando el tema lo requiera; de lo contrario, hay que explorar otras formas de intervencionismo jurídico. No es que la ley tenga que ser la panacea. La intervención del diputado De León creo que me avala en esta apreciación, porque él ha hablado de Uber en toda su intervención y el proyecto de ley es pretendidamente generalista, aunque en realidad todos los uruguayos sabemos que tiene una identificación con Uber.

En realidad, el tema avanza y son muchas las aplicaciones informáticas que requieren algún tipo de contralor. Vuelvo a repetir: no estoy en la línea del liberalismo extremo de las aplicaciones informáticas. Hay que ir con cuidado, porque algunas pueden

afectar la libertad de expresión, la libertad de pensamiento. En ese caso sí hay que ser bastante radical para tratar de evitar la censura previa.

Tal como está el proyecto de ley, alcanza cualquier aplicación informática que tenga que ver con cultura, con expresión, con pensamiento, que son servicios. Convenzámonos; no vivamos en el mundo de la fantasía: todo lo que se genera en cultura, en expresión, en pensamiento también es servicio o puede llegar a serlo. Y este proyecto de ley permitiría bajar una aplicación de ese tipo. Entonces, hoy bajamos a Uber y mañana el gobierno de turno baja al periódico digital *La Voz,* que no le satisface. No estoy haciendo ningún tipo de identificación con lo que pasa en este, en anteriores o en posteriores gobiernos; simplemente digo que debemos andar con cuidado. Las aplicaciones informáticas son una especie de *doctor* Jekyll y *mister* Hyde: responden a la libertad de expresión, por un lado, pero también al servicio, o sea que involucran gestión, expresión y pensamiento. Entonces, cuando se lanzan artículos como creo que es el caso del 3º, que pone a todos en la misma bolsa -los proveedores de contenido, etcétera-, me parece que se generan problemas y no soluciones.

Por lo demás, con estos matices, estoy de acuerdo. El tema está en la preocupación, pero esto no necesariamente debería ser objeto de un proyecto de ley. En este sentido hay voces diversas; hay algunos que dicen que hay que regular y otros que afirman que no. Lo acaba de decir el señor diputado: el del transporte es un mercado que ya está regulado y bastaría con aplicar las normas o con tocar alguna, y no necesariamente legal, porque cada Administración -llámese intendencia, poder ministerial u otro tipo de organismo- tiene poderes suficientes como para intervenir en estos terrenos.

Me parece que este proyecto es desafortunado en su totalidad. Podría entrar en el detalle de algunas normas, si los señores diputados lo desearan, pero ya se ha dicho -no creo descubrir nada nuevo- cuáles son los artículos más chocantes o más disonantes.

En líneas generales, me parece que hay otras maneras de encarar esta problemática. En un evento de hace algunos días me referí, justamente, a que tenemos el virus ahí, pero nos estamos preocupando por la jeringa, y discutimos si debería tener la punta más fina, roma, torcida… Estamos confundiendo instrumento con sustantividad. La sustantividad es el mercado; son las relaciones laborales en juego y, si están afectadas, hay que entrar, pero no necesariamente por ley. Hay que ver todas las formas de intervencionismo jurídico que tenemos al alcance. Y si en alguna materia hay que legislar, no me van a encontrar en la postura de no hacerlo o de un liberalismo a ultranza en todo lo que pasa en Internet.

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Yo vine como invitado; soy miembro de la Comisión de Turismo.

Creo que el problema no es solo por Uber y por las complicaciones que generan treinta o cuarenta autos que se juntan para determinado fin. Por ejemplo, hace poco tiempo en el Radisson hubo un encuentro mundial de hotelería organizado por la Organización Mundial de Turismo, en el que quedó claro cómo afectan las plataformas digitales todo lo que tiene que ver con alquileres y transportes.

SEÑOR BAUZÁ (Marcelo).- Lo que pasa es que las inmobiliarias no tienen autos para bloquear el tráfico…

SEÑOR MENDIONDO (Constante).- Ese es el tema, aunque no se puede trasladar. La cuestión es que el que tiene un dinero y el que tiene necesidad de ese dinero se están acercando cada vez más. Esto nos obliga a mirar en detalle qué es lo que está sucediendo y qué afecta, porque si bien el problema fiscal no es menor, también hay

otras complicaciones. Por ejemplo, en Punta del Este -donde este año aumentó enormemente el ingreso de turismo-, hay sectores que trabajaron más de un 30% menos que el año anterior y se realizaron muchas denuncias de que se alquilaba a través estas plataformas digitales y no se sabía con quién se estaba tratando. Entonces, llegaban y se encontraban con cualquier cosa. Ese es un fenómeno que afecta al país.

Nuestro invitado conoce estas cosas, por lo que no lo voy a repetir, pero hasta la prostitución se maneja por plataformas digitales. Todo se ve afectado.

Si la Universidad tuviera que trabajar sobre este tema para ayudarnos, ¿qué haría?

SEÑOR BAUZÁ (Marcelo).- Los caminos existen. He venido a hablar porque en este momento soy coordinador del Centro de Derecho Informático, lo que dice poco de lo que uno puede aportar en nombre de otros, pero la Facultad de Derecho tiene mecanismos formales para asesorar al Parlamento, y no sería la primera vez que lo haría. En reiteradas oportunidades, ha sucedido que el Parlamento le ha solicitado asesoramiento. La Facultad de Derecho tiene todos los cuadros y las fuerzas para colaborar, y no solamente en cuanto al derecho informático, sino en las distintas áreas: derecho administrativo, derecho fiscal y derecho tributario, entre otros. Eso es lo único que puedo decir. Con mucho gusto he venido a hablar del tema, pero me parece que, si se quisiera ir a más, se debería ingresar en ese camino formal de colaboración entre la Universidad y el Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho los aportes, comentarios y observaciones del doctor Bauzá.

Tomaremos en cuenta la posibilidad que ha expresado de ir por un camino formal a buscar una colaboración con mayor profundidad sobre este proyecto que estamos tratando, a los efectos de que la Universidad de la República también nos pueda aportar sus conocimientos.

La Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología agradece su presencia.

(Se retira de sala el doctor Marcelo Bauzá, coordinador del Centro de Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

——Quiero informar a los señores diputados que hay dos solicitudes de audiencia: una del Suatt, Sindicato Único de Automóviles con Taxímetro y Telefonistas, y otra de la Cámara Uruguaya de Turismo.

Tenemos la agenda completa hasta mediados del mes de julio. La idea que habíamos manejado con algunos legisladores que tienen muchas ganas de trabajar más intensamente es sesionar también los días 20 y 27 de junio. No sé qué disponibilidad y disposición tienen los señores diputados. Analizaremos el tema el lunes próximo.

(Ingresa a sala una delegación de representantes de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Agesic)

——La Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología tiene el agrado de recibir a una delegación de representantes de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento integrada por el ingeniero José Clastornik, director general; la doctora María José Viega, directora del Área Derechos Ciudadanos; el doctor Diego Pastorín, director general de la Presidencia de la República, y el señor Carlos Alba, asesor.

Como habrán sido informados, hemos requerido vuestra presencia para referirnos al proyecto de ley relativo a "Servicios prestados mediante el uso de medios informáticos y aplicaciones tecnológicas", enviado por el Poder Ejecutivo en marzo de 2016. Para

vuestro conocimiento, les comento que hemos estado trabajando intensamente en esa iniciativa. Hemos convocado a todos los actores involucrados, tanto del sector empresarial como de diversas organizaciones e instituciones, y también de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República. Hemos tratado de consultar a todos los actores que nos pueden ayudar a entender mejor el fenómeno en sí mismo y también a encontrar las mejores vías para regular un tema que a todos nos concierne.

Sabemos que es un tema muy complejo porque es novedoso y porque hay pocas experiencias a nivel internacional para tomar como modelo. El fenómeno también lo tenemos aquí y el desafío que asumimos, como parte de nuestra responsabilidad, es encontrar las vías legales que correspondan, si es que corresponden.

Contamos con este proyecto del Poder Ejecutivo, en el que hemos estado trabajando, pero no nos hemos limitado a esto, pues muchas de nuestras preguntas a las delegaciones que nos han visitado han sido, precisamente, sobre posibles alternativas y caminos para afrontar este fenómeno.

SEÑOR CLASTORNIK (José).- Agradecemos la invitación para considerar el proyecto de ley a estudio porque nos permite realizar comentarios desde la óptica de la Agesic y, en particular, sobre temas que son de su competencia.

Me acompañan la doctora María José Viega, que es profesora de Derecho Informático en la Universidad de la República y especialista en temas de gobernanza de Internet, y mi asesor, el señor Carlos Alba.

Por otra parte, queremos dejar constancia de que los comentarios que vamos a realizar son compartidos por la Presidencia de la República, por lo que también nos acompaña, en su representación, su director general, el doctor Diego Pastorín.

Voy a hacer una lectura con respecto a este tema y luego contestaremos las preguntas que entiendan pertinente realizar.

Por un lado, las problemáticas jurídicas que se plantean refieren a la ley aplicable y a la jurisdicción competente. La gobernanza y jurisdicción en Internet son objetos de discusión desde hace años, sin consenso ni solución definitiva.

Por otro, tenemos la problemática de las plataformas informáticas de intermediación, que implican una gran complejidad. Es el fenómeno emergente llamado "economía colaborativa", por el cual las empresas proponen nuevos modelos de negocios.

La prestación de muchas actividades que se desarrollan en estos nuevos modelos se beneficia de tecnologías que suponen una verdadera innovación disruptiva que, por sus características y facilidades para los usuarios y consumidores, se impone frente a las tecnologías precedentes.

En el tema concreto de la economía colaborativa, la Unión Europea, en el documento *Agenda Europea para la Economía Colaborativa*, plantea comentarios en varios aspectos, como acceso al mercado, responsabilidad, protección al consumidor, empleo e impuestos.

Hacemos entrega a la Comisión de una copia de este documento, fechado el 2 de junio del presente año, que consideramos muy importante para la discusión de este tema.

Algunos ejemplos de dificultades conocidas que son mencionadas en dicho estudio se plantean en torno a los requisitos impuestos para el acceso a los mercados, teniendo en cuenta la naturaleza de las plataformas. Por ejemplo, si las plataformas son de intercambio de información se ofrece el servicio. Ejemplo de esta última diferenciación

son las plataformas de "Pedidos ya" y UBER, como dos contextos completamente distintos, cuya regulación no puede ser igual.

Por las complejidades expuestas en el estudio, la Unión Europea establece que: "El mercado único digital llegó a la conclusión de que un enfoque de 'talla única' para todos no era apropiado para que los consumidores se beneficien de las oportunidades y de las normas, para satisfacer los diferentes retos, planteados por los distintos tipos de plataforma en línea". Es una conclusión similar a la que se ha llegado en Uruguay en distintos ámbitos.

Por eso, entendemos que, más allá de una normativa general que facilite los instrumentos para el desarrollo de estas actividades, es importante que los organismos competentes regulen cada servicio con las particularidades que presenta y teniendo en cuenta la forma en que se encuentra regulada la prestación tradicional. Es importante que cada órgano rector en la materia, teniendo en cuenta la historia, pueda regular lo nuevo, las posibilidades que brindan las tecnologías, pero sin olvidar la prestación tradicional.

Por otra parte, Agesic, además de sus cometidos, tiene competencias en sociedad de la información, tema en el que Uruguay es líder en la región. Entendemos que es importante que la regulación genere confianza y garantías para los involucrados, de forma tal que se incentive la creación de negocios en línea. En términos generales, cualquier regulación que genere dudas sobre los aspectos de los negocios en línea debería evitarse. Para solucionar estos inconvenientes nuestra propuesta es que la norma se concentre en ser instrumental a la regulación de los servicios brindados en el país, basados en estas plataformas colaborativas y no al revés, como se planteó antes. A tales efectos, vamos a realizar comentarios del articulado del proyecto

También vamos a dejar en la Comisión un comparativo del texto existente y del propuesto, a fin de que resulte más sencillo para la lectura y el entendimiento de lo que estamos diciendo.

Respecto al artículo 1º no tenemos comentarios.

Se sugiere eliminar el artículo 2º porque entendemos que la regulación debería recaer, como fue expresado, en los servicios prestados, utilizando las plataformas informáticas de intermediación y no los sistemas informáticos. Además, hay que tener en cuenta que los sistemas informáticos se encuentran definidos en nuestro derecho en el literal f) del artículo 3º del Decreto Nº 541/009, de 28 de setiembre de 2009, que establece: "Sistema informático: los ordenadores y redes de comunicación electrónica así como los datos electrónicos almacenados, procesados, recuperados o transmitidos por los mismos para su operación, uso, protección y mantenimiento". El planteo sería en caso de que se quiera validar la coherencia con el decreto presente, pero no sería necesario en función del planteo que se dará a continuación.

En la línea de lo mencionado anteriormente, se sugiere la siguiente redacción para el artículo 3º: "La presente ley es de aplicación a los servicios prestados en territorio nacional-, a título oneroso, utilizando una plataforma informática de intermediación para su contratación, quedando sujetos a las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional que les sean de aplicación, en función de la actividad que desarrollen con independencia de la utilización de medios electrónicos para su realización".

Este artículo constituye el núcleo de la norma proyectada, que entendemos debe ser la regulación de los servicios prestados en el territorio nacional que utilizan plataformas informáticas de intermediación en el proceso de contratación.

También proponemos una redacción alternativa para el artículo 4º, pretendiendo incorporar a un texto positivo modernos principios del derecho telemático como son la equivalencia funcional y la inalterabilidad del derecho preexistente.

La propuesta sería: "Los servicios regulados por la presente ley se ajustarán a los siguientes principios generales: A) Equivalencia funcional: los servicios contratados por medios electrónicos son equivalentes funcionalmente a los servicios contratados por medios tradicionales.- B) Inalteración del Derecho preexistente: considerándose los servicios como equivalentes se aplicará los servicios contratados por medios electrónicos la misma regulación jurídica que a los prestados por medios tradicionales.- Dichos principios generales servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las disposiciones pertinentes".

En el artículo 8º se sugiere sustituir a los prestadores de servicios por los titulares de las plataformas de intermediación, como sujetos de la obligación establecida por este artículo. El acápite quedaría redactado de la siguiente forma: "Sin perjuicio de los requisitos que en materia de información se establecen en la normativa específica vigente para cada tipo de actividad" -ahí está el cambio- "los titulares de las plataformas de intermediación, estarán obligados a disponer los medios que permitan, tanto a los destinatarios del servicio de que se trate, como a los órganos competentes, el adecuado acceso por medios electrónicos, de forma permanente, fácil, directa y gratuita, a la siguiente información […]".

Respecto al artículo 9º, sin perjuicio de que el comentario que voy a hacer no es de competencia de nuestra agencia, en acuerdo con la Presidencia de la República, sugerimos una nueva redacción para el párrafo siguiente, que probablemente levante algunas observaciones que se han hecho. Se agrega: "La decisión administrativa, adoptada en el marco del debido proceso, deberá ser comunicada inmediatamente por dicho organismo a la Justicia Letrada de Primera Instancia en lo Civil que corresponda".

No tenemos una redacción propuesta, pero en virtud de nuestra competencia y desde el punto de vista de la completitud del proyecto de ley, sugerimos considerar la posibilidad de usar las tecnologías de la información, a efectos de permitir la identificación de las transacciones, posibilitando un mayor control de la regulación; en caso de que haya disposición de incorporar alguna frase, podemos agregarla o acercársela a esta Comisión.

Con respecto al artículo 10 se sugiere la siguiente redacción: "A efectos del cumplimiento de la presente ley se encomienda a las entidades públicas nacionales y departamentales competentes, el dictado de las normas necesarias para la regulación de los servicios brindados, así como el ejercicio de los poderes de contralor correspondientes".

Se recomienda, además, incluir un artículo que regule los aspectos tributarios de las plataformas, siendo recomendable la consulta a la DGI como organismo competente, encontrándose la Presidencia, en este momento, coordinando con ellos una redacción alternativa a incorporar al texto y que incluye, específicamente, los aspectos tributarios a ser tenidos en cuenta.

Por último, sería conveniente evaluar la derogación del artículo 731 de la Ley N° 19.355, en la medida en que se superpone con algunos de los elementos presentados.

Para finalizar, reiteramos lo antes expuesto respecto a la necesidad de una ley que regule los aspectos generales y sirva de instrumento para impulsar y ejecutar las regulaciones particulares desde cada uno de los servicios prestados en territorio nacional,

y a que dichas regulaciones se deben dar en un marco de equilibrio entre la vieja y la nueva economía.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- No he podido estar todo el tiempo en sala durante esta sesión porque he debido atender otros asuntos parlamentarios. Normalmente, no se deja constancia de este tipo de cosas en la versión taquigráfica, pero me parece de orden hacerlo.

Por lo que he escuchado, más allá de que se han propuesto cambios -algunos con texto y otros que están aún a consideración de algunos organismos especializados-, se mantiene la idea central de la propuesta, que es regular este tipo de actividades, que han eludido las normas tributarias en el país. Aclaro que las preguntas que haré son para entender, no para afirmar o reafirmar nada, porque aún no estamos en esa etapa de trabajo.

Si entendí bien, los cambios propuestos por el presidente de la Agesic apuntan a que se trabaje específicamente para regular el servicio y no la plataforma informática. Quizás con eso se busca separar aquello del estímulo o desestímulo de las políticas de desarrollo de las plataformas informáticas en el país, su uso, etcétera.

Asimismo, cuando se habla del marco del debido proceso, me parece que tiene que ver con la posibilidad del accionar que tenía previsto el Banco Central con respecto a la actividad. Esta frase refiere a los procesos judiciales que la Constitución establece para este tipo de cuestiones.

Y otro aspecto más que quiero señalar es que si bien se encomienda al Gobierno nacional y a los departamentales acciones legislativas en esta materia, la regulación en el país de este tipo de actividades, sobre todo las vinculadas al transporte -en particular a la empresa UBER, que es la que ha motivado mayormente esta actuación-, tiene que ver con normas específicas de los distintos departamentos, y la Constitución establece la autonomía, que hay que tener en cuenta a la hora de legislar para no tener que enfrentar algún tipo de acción por inconstitucionalidad y demás.

Estimo que los aspectos tributarios vendrán en una intervención posterior del Poder Ejecutivo en la materia, pero -reitero- ahora quiero confirmar si esos son los ejes centrales que el señor Clastornik planteó que se deben cambiar del proyecto original.

SEÑOR PEÑA (Adrián).- Hemos seguido con mucha atención la presentación y recogemos con satisfacción la labor realizada, en la medida en que se ha trabajado en base a las observaciones manifestadas en la Comisión desde que empezó el estudio del proyecto original. Entiendo que estamos hablando prácticamente de un nuevo proyecto, porque las modificaciones que se plantean son importantes; los conceptos centrales del primer proyecto quedan por el camino. Por lo tanto, ahora debemos atender y centrarnos en esto que -insisto-, básicamente, me parece otro proyecto.

Respecto al artículo 3º sigo teniendo algunas dudas. El texto habla de "[…] la intermediación para su contratación, quedando sujetos a las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional que les sean de aplicación, en función de la actividad que desarrollen, con independencia de la utilización de medios electrónicos para su realización". Sabemos que las plataformas son diferentes y los servicios finales son diferentes, pero ¿hasta qué punto se discrimina cuál es la actividad que desarrolla la plataforma en sí? Es algo complejo de establecer.

Me parece que este es un proyecto que va a una definición un poco general de las plataformas y que luego habría que legislar en cada materia. ¿Es así? Porque sería un cambio también importante respecto a la idea central del proyecto original. Esa es,

además, una teoría que compartimos, ya que es claro que, desde la generalidad, no podemos abarcar tantas particularidades, y es una de las cuestiones más deficitarias del proyecto original. Esta es la pregunta que quiero realizar.

Hago mías las consideraciones del señor diputado Mahía. Sin duda que el elemento fiscal es muy importante en esto, no tanto en el tema de fondo, pero sí en cuanto a la aplicación y en lo que tiene que ver con los problemas concretos que esto está generando. Entonces, es una de las patas importantes. Por lo tanto, también quiero saber si hay alguna idea de cuándo estaría llegando eso, que supongo será un complemento del proyecto. ¿O consideran que es algo aparte?

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Si interpretáramos este proyecto de ley y lo aplicáramos, por ejemplo, al caso de UBER, ¿en qué condiciones quedaría?

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que primero se respondan las preguntas más generales -es decir, las realizadas por los diputados Mahía y Peña-, ya que ello nos brindará el marco que nos oriente para ingresar en aspectos particulares.

SEÑOR CLASTORNIK (José).- Respecto a las comentarios realizados por el diputado Mahía, debo decir que son correctas todas sus apreciaciones; es exactamente así.

Con respecto a la consulta del señor diputado Peña, puedo decir que lo que nosotros estamos planteando mantiene la filosofía original del proyecto de ley. En realidad, lo que plantea la normativa es dar un instrumento desde el primer momento, a los efectos de que el órgano rector que tiene que regular pueda hacerlo. Esa fue la discusión inicial, ya que se debe tener en cuenta qué Gobiernos se sienten con la capacidad de regular y hacer que la regulación se cumpla, por supuesto, contando con los instrumentos para hacerlo.

Por lo tanto, con la filosofía inicial, pero con una redacción más ajustada, estamos tratando de mantener la lógica establecida, que apunta a otorgar los instrumentos necesarios a los organismos que deban regular -ya sea porque es su cometido o por independencia constitucional- para que efectivamente lo hagan.

Sin duda, la discusión que se ha dado -que plantea tan claramente el documento de la Unión Europea, y los invito a leerlo- refiere a la imposibilidad de contar con una regulación genérica.

En ese sentido, la Unión Europea hace referencia a quienes brindan un servicio en forma profesional y a quienes lo dan en su tiempo extra. Por lo tanto, considerando toda la situación, no pudimos pensar en una regulación genérica, y desde un primer momento asumimos que no podía ser así, y que la regulación debía ser específica para cada caso. En realidad, lo que se discutió fue el marco adecuado a fin de que se puedan otorgar los instrumentos necesarios para regular.

Por lo tanto, la opinión técnica de Agesic es que no hay madurez en la gobernanza global de Internet como para que se asuman determinados instrumentos. Por ejemplo -se hizo una consulta sobre se tema-, no contamos con instrumentos tributarios al respeto; en ese sentido, hay empresas muy conocidas que dan pérdida en algunos países y superávit en otros, y todavía no han podido resolver algo tan básico como eso.

En realidad, la concentración de la regulación en el servicio en Uruguay y el control en el servicio en nuestro país es lo que facilita la incorporación en el marco legal de todos los instrumentos que se quieren generar.

Por lo tanto, si nosotros concentramos estos instrumentos en los servicios que se están otorgando actualmente en Uruguay -que son nuevos, pero se basan en plataformas-, podremos regularlos, ya que aquí hay capacidad de regulación, de auditoría y control, como así también para generar las penalidades que correspondan en caso de que se incumpla con la regulación. Esa es la lógica básica con la que estamos trabajando; me refiero a que los instrumentos sean ejecutables.

Por supuesto, como dije, se deberá realizar una regulación específica para cada caso, y dicha regulación deberá contemplar nuevas formas, porque a eso nos llevan este tipo de plataformas. Entonces, se deberá llevar a cabo una regulación específica para esas nuevas formas de, por ejemplo, acceder al alquiler de una casa o a un transporte.

Como ya dije, nosotros apuntamos a concentrar la regulación en todo lo que podamos. En ese sentido, puedo decir que el seguimiento de las transacciones financieras es un instrumento que permite la identificación y, posteriormente, la sanción de dichas transacciones. Entonces, tratamos de encontrar una lógica que reforzase ese mensaje. Además, pretendemos que las instituciones encargadas de llevar a cabo la regulación puedan utilizar la información como un elemento de auditoría y control; lo que buscamos es que no solo constituya un elemento de prevención o sancionatorio, sino que también se utilice para auditar los cumplimientos o incumplimientos de las normas que sean definidas por el organismo competente.

SEÑORA VIEGA (María José).- Tal como se dijo, hay temas que son específicos de la órbita legal. Por lo tanto, con la sanción de una ley podemos regular UBER, por ejemplo, en los aspectos tributarios; quiere decir que puede haber una regulación de la plataforma como tal.

En realidad, nosotros apuntamos concretamente a la regulación de los servicios estableciendo, por ejemplo, la prohibición, o no, de una actividad, o considerando aspectos tributarios, ya que todo lo relativo -en este caso- al transporte privado de pasajeros es competencia de las intendencias. Por lo tanto, sería necesario llevar a cabo una regulación particular para regular este tipo de transporte, ya sea a través de la regulación de los vehículos o de nuevos servicios. En México, por ejemplo, se regularon distintas categorías, entre ellas el transporte de lujo, inclusive, dentro de UBER. De esa forma, se pudieron establecer determinadas exigencias en cuanto al servicio que brindaban las personas que trabajaban para dicha empresa.

Por lo tanto, si queremos imponerle una carga tributaria a esa empresa hay que regular la plataforma como tal; además, nosotros estamos proponiendo regular completamente el servicio que se brinda en territorio nacional, lo que incluiría a los choferes que trabajan para UBER, quienes deberían tener una empresa unipersonal, pagar impuestos y tener el auto en condiciones reglamentaria, y si luego se establecen nuevas exigencias o condiciones de transporte, también deberán cumplir con ellas.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- O sea que, en el caso concreto de UBER, estaríamos tomando una decisión para legalizar una empresa que es ilegal.

En realidad, hay que separar la aplicación del medio físico tradicional, ya que debemos tener en cuenta -más allá de lo que haya hecho México u otros países en donde este tipo de empresas tienen mucho poder- que en nuestro país hay una ley, que está vigente, y que ha sido violada sistemáticamente por esta empresa. No estoy hablando de la aplicación; lo que estoy diciendo es que esta empresa violó la ley de transporte vigente en nuestro territorio. Sin duda, violó la Ley Orgánica Municipal y el Código Penal, que dice que quien conduzca un vehículo motorizado sin los permisos correspondientes deberá cumplir tareas comunitarias, de siete a treinta días. Por lo tanto, vamos a tener

que modificar el Derecho y la Ley Orgánica Municipal, porque son las intendencias las que tienen la potestad de regular en ese sentido. Además, con ese criterio, se me podría habilitar -como ciudadano- a utilizar mi automóvil para llevar personas por el vecindario en mis horas libres. Inclusive, si tuviera una aplicación para brindar ese servicio, podría solicitar que se aprobara una ley especial para legalizar mi actividad, que es ilegal.

Por supuesto, en el caso particular del transporte, estoy de acuerdo con que no hay que generalizar y que se debe regular cada caso.

SEÑOR CLASTORNICK (José).- Nuestro planteo fue realizado en el marco de los cometidos a cumplir y de los conocimientos de Agesic, ya que no sabemos de transporte.

Creo que la regulación específica sobre el tema debe darla el órgano con competencias y conocimientos. Hoy no podemos decir si alguien está trabajando de manera ilegal porque no tenemos especialización ni cometidos en la materia.

Lo que se pretende con este proyecto de ley es dar instrumentos a los que tienen cometidos en el tema para que puedan especificar cuáles son los servicios admitidos; se perseguirá de la forma que establezca la regulación. No estamos haciendo un juicio de valor sobre ninguno de los servicios. Estamos tratando de dar herramientas para que aquel que sepa sobre esa cuestión pueda generar las condiciones para que su regulación sea efectiva.

El problema que podemos tener es que se genere una regulación que no se pueda ejecutar. Nosotros pretendemos que la regulación que pueda hacer la intendencia de Uber tenga instrumentos que le permitan ejecutar la reglamentación. Pretendemos exhortar a que se regule la actividad. Por ejemplo, regular puede ser: "No queremos este servicio" o "Este servicio se brinda de tal forma, con tales condiciones de seguridad para los pasajeros, con tales condiciones de seguridad para quienes actúan como choferes o con tal costo". Existen infinitos elementos que no conocemos y sobre los que no podemos opinar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, la idea sería contar con una norma marco, dado que ustedes dijeron -compartiendo la opinión de la comisión europea- que todavía no estarían dadas las condiciones para tener una ley general de manera de regular específicamente las diferentes opciones. Hablamos de una ley marco solamente aplicable a las actividades finales, es decir, las que se realicen de forma comercial o civil. No sería objeto de este marco legal la actividad realizada por las aplicaciones informáticas ni por los sistemas informáticos.

SEÑOR CLASTORNIK (José).- Estoy tratando de evitar la proyección de escenarios.

Si existiese la intervención de una intendencia sobre los servicios de transporte basados en plataformas, en realidad, regularía los servicios de transporte en el Uruguay basados en plataformas. Entonces, de una forma u otra, en esa regulación se obliga a la plataforma a cumplir la reglamentación que se exige al prestador de servicios. Si alguien establece que hay un porcentaje del costo del traslado que debe ser volcado a la intendencia, al regularse esa modalidad, la plataforma deberá facilitar dicho porcentaje. De lo contrario, deberá hacerlo el prestador del servicio directo.

Lo que normalmente se genera en todos los lugares es un acuerdo por el que, de alguna forma, la plataforma viabiliza la regulación. En tal caso, el objeto primario de la regulación es el prestador del servicio y, atrás, tiene la plataforma con las obligaciones que establecemos en la ley. Hay cierta solidaridad en el compromiso que debe regular el

órgano que tiene los cometidos para ello. Si tienen que pagar impuestos, deberán hacerlo de alguna forma.

Uno puede tener instrumentos a través de la información para chequear si hay evasión impositiva por las transacciones que se producen entre la plataforma y el proveedor del servicio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo tomo la afirmación de que queremos generar confianza y garantía para los involucrados de forma tal que se incentive la creación de negocios en línea. Ese es un principio que no tenía claro y que no surgía del proyecto original; por lo menos, no se entendió así por la mayoría. ¿Por qué? Porque la interpretación que se hizo del proyecto original llevó a que la reglamentación -presente o futura- sobre la actividad del servicio final -utilizando el lenguaje del proyecto original- pudiera ser trasladada a la plataforma. Se entendió que eso no conducía a dar confianza o estímulo para el desarrollo de emprendimientos digitales. Se pensó que a los emprendimientos digitales que se desarrollaran a través de plataformas tecnológicas -básicamente de intermediación- se les iba a aplicar la misma regulación que la del servicio final. Ese fue el primer núcleo de discusión. Entonces, debemos definir ese punto.

Una cosa es que la plataforma esté obligada a dar información sobre lo que pasa con la prestación del servicio final y, otra cosa diferente es que se aplique esa regulación final. En el caso del transporte, una cosa es que vayamos a controlar y a exigir la regulación correspondiente a quien presta el servicio final, a que lo hagamos también con la plataforma tecnológica que hace la intermediación.

SEÑOR CLASTORNIK (José).- En general, nosotros visualizamos las dificultades de regular el funcionamiento de una plataforma cuya propiedad no está en el país y que no tiene sede física, lógica ni máquinas; hay una dificultad de regulación bastante fuerte.

Desde el punto de vista real operativo, entendemos que existe la posibilidad de regular servicios basados en Uruguay imponiendo como condición al prestador autorizado vivir en Uruguay y tener constituida su persona jurídica unipersonal o cualquiera fuese en el país. De esta forma, habrá alguien a quien auditar y sancionar en caso de incumplimiento. No hemos analizado las infinitas casuísticas que se pueden dar, pero entendemos que para tener garantías de sanción el prestador debe estar constituido en el Uruguay. Puede tratarse de una empresa "radicada en Uruguay" -entre comillas- que preste servicio con los medios de locomoción autorizados o una persona que tenga un acuerdo solidario con una plataforma detrás; en la medida en que se regule un servicio prestado en el país cada uno de los órganos competentes deberá hacer un análisis específico para determinar el mejor formato para hacerlo. Lo que estamos diciendo es que si regulan una actividad generada en el Uruguay van a tener los instrumentos para generar las obligaciones y las sanciones que correspondan en cada caso. La lógica es que los servicios que estén dados aquí tengan una personería jurídica aquí, por encima de que puedan tener atrás determinadas plataformas que sean o no solidarias o acuerdos en función de la regulación que se especifique. Tenemos la capacidad de obligarlos a que paguen tributos, a que cumplan determinada regulación asociada a la seguridad y a que cumplan con la normativa nacional que los regula. El foco está en dar instrumentos a los organismos reguladores para que puedan ejercitarlos y fortalecer el concepto de que la regulación específica se tiene que pensar en función de esta nueva plataforma, esta nueva economía colaborativa que obliga a ver un poco distinta la forma en que se licita determinado servicio público. Eso hay que tenerlo en cuenta.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Agesic y presidencia comparten los primeros comentarios de la Comisión Europea?

SEÑOR CLASTORNIK (José).- Compartimos el texto de lo leído. Con respecto a los artículos no hemos hecho el mismo proceso formal de consulta, o sea que si Agesic los compartiera tendría que cerrar el proceso de consulta que se hizo con presidencia respecto a los textos que se han presentado para poder decir explícitamente que los comparte.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo lo leí por arriba. Algunos de los principios que allí se establecen, pueden ayudarnos a interpretar esta ley marco, que puede pecar de ser demasiado general y tener dificultades de aplicación. En lo personal, comparto que no están dadas las condiciones, sobre todo porque no hay modelos que hayan sido probados ni estudios o regulaciones que nos permitan, en un plazo breve, regular con más especificidad. La realidad nos está imponiendo la necesidad de dar ciertas orientaciones sobre qué es lo que hay que regular. Por ejemplo, uno de los puntos que marcan estos comentarios de la Comisión Europea tiene que ver con la necesidad de diferenciar lo ocasional y profesional -utiliza profesional pero sería comercial- y, por supuesto, nuestro marco jurídico tiene condiciones de diferenciarlo. Debemos crear un marco que clarifique en lugar de confundirnos más y que promueva -esto es lo que rescato mayormente en el día de hoy- un entorno amigable al buen uso de la tecnología, el emprendimiento y el desarrollo digital, ya que es un sector de la economía que en el mundo crece vertiginosamente y todo hace pensar que va a seguir creciendo. Las condiciones que tenemos como país nos muestran que hay muchísimo más para ganar que para perder, y eso nos impone el deber de asumir esto que quizás para otros países no sea tan importante, pero para nosotros sí lo es. La señal que demos en la interpretación de este marco tendrá un impacto quizás mucho mayor que las posibles aplicaciones concretas en sectores particulares.

Hay algunas normas que sería bueno precisar y enmarcar para su interpretación. Por ejemplo, el artículo 5º así como está redactado nos va a llevar a más confusiones que las que podríamos tener sin él, porque en la línea del proyecto donde la actividad ya es aplicada ya existen normas claras. Tengo mis dudas en cuanto a que pueda ayudar y no entorpecer.

El artículo 3º sigue siendo el punto neurálgico para definir -dentro de lo que podamos- lo que queremos decir, y sobre todo para que las partes involucradas tengan claro hacia dónde deben orientar sus acciones. A todos los diputados y también al gobierno nos consta una gran confusión de todas las partes, de un lado y del otro, y no podemos evadir la necesidad de dar cierta orientación. Creo que la principal función que debe tener este marco es decir hacia dónde va a ir Uruguay, circunscribiéndose en principio a regular bien las actividades finales y dejando para más adelante la actividad involucrada *per se* por la plataforma tecnológica. Estos son los puntos que me parece que sería conveniente definir; los actores que están pensando y trabajando en esto exigen -y exigen bien- que las cosas estén claras.

El artículo 3º también refiere a las actividades que se desarrollan a nivel nacional. Si no definimos bien qué estamos involucrando a la plataforma, corremos el riesgo de que las plataformas se desarrollen afuera.

Nos gustaría seguir dialogando sobre este asunto con los representantes de la Agesic y de la Presidencia. Todos los miembros de esta Comisión estamos afrontando con responsabilidad un tema que es muy complejo, y que no queremos evadir. El Gobierno tiene la posibilidad de direccionar las regulaciones de los sectores. Por tanto, me parece conveniente que tenga algún tipo de involucramiento, sobre todo las actividades que hoy están más impactadas. A nivel nacional, en el tema transporte, hay lagunas, confusiones. Hay estudios que afirman que la normativa se debería aplicar de tal

forma. Otros, señalan que solamente a través de una ley se pueden regular estos temas, y hay quienes sostienen que sólo se pueden regular a través de los gobiernos departamentales. Me parece que no podemos dejar pasar esta oportunidad para ayudar a todos los sectores. Creo que estamos todos involucrados en encontrar alguna orientación básica.

Después de esta exposición de los representantes de la Agesic y de la Presidencia, me queda más claro que hay temas que podemos dar como laudados. Me refiero a los principios orientadores. Sin embargo, creo que necesitamos especificar un poquito más hacia dónde vamos a regular, a fin de que las partes involucradas tengan más claro a qué atenerse. Esa es la función del Gobierno y del Poder Legislativo.

SEÑOR CLASTORNIK (José).- Estoy tentado de brindar más información que la que he dado, pero estoy limitado por tratar de mantenerme dentro de la lógica de una presentación que contemple los cometidos de la Agesic. Supongo que luego podremos dar ejemplos de temas que creemos son buenos para entender cómo se puede regular cada caso. Hay que entender la complejidad de lo que se viene; hay que entender que hay servicios no onerosos como, por ejemplo, compartir un vehículo, que son buenos desde el punto de vista del transporte global de la sociedad. Y no estamos hablando de una competencia por negocio, sino de medio ambiente. De repente hay nuevos negocios que son disruptivos, agresivos y que se deben regular. El arte de la regulación es cuidar los negocios históricos e ir habilitando nuevos que le sirvan a la ciudadanía y al conjunto de la sociedad.

Cuando uno habla de proyectos informáticos, a veces asume planes pilotos, proyectos implementales. Se pueden hacer regulaciones incrementales y no pensar en alcanzar toda la solución desde un primer momento. Uno puede encontrar modelos de avance que faciliten testear los nuevos paradigmas, sin matar a los anteriores. Eso es parte del arte de quien tiene que regular un tema específico, y sólo lo puede hacer quien conoce ese mercado. Por eso el cuidado que hemos tenido en explicitar las cosas

Informalmente, uno puede opinar muchísimas cosas -estaría encantado de hacerlo-, pero creo que no corresponde en este momento en el cual venimos en representación de la Presidencia y de la Agesic. Creo que es viable; hay varios caminos que sabemos se están analizando a través de algunos de los órganos competentes que están implícitos en los temas de que estamos hablando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los representantes de la Agesic y de la Presidencia. Seguiremos en contacto.

Se levanta la reunión.

